

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การบริหารงานบุคคล (Personnel Administration) เป็นกระบวนการจัดการนับแต่การสรรหา คนที่มีความสามารถเข้ามาปฏิบัติงาน จนถึงการจัดคนที่ไม่เหมาะสมให้ออกจากงาน แต่เดิม การบริหารงานบุคคลของข้าราชการเป็นไปตามระบบอุปถัมภ์ (Patronage System) เมื่อประกาศใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน การบริหารงานบุคคลของข้าราชการเป็นไปตามระบบคุณธรรม (Merit System) บนพื้นฐานของความรู้ความสามารถ (Competence) คุณความดี (Merit) ความเป็นธรรม (Fairness) และหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดให้มีคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน หรือ ก.พ. เป็นองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน¹ และเกิดการปฏิรูปการบริหารงานบุคคลในภาคราชการจากระบบปิดมาเป็นระบบเปิด² ให้ความสำคัญในเรื่องของวินัย โดยมีการบัญญัติข้อกำหนดทางวินัย เพื่อให้ข้าราชการยึดถือเป็นแบบแผนในการควบคุมความประพฤติ³ กำหนดขั้นตอน และวิธีการอันเป็นสาระสำคัญในการดำเนินการทางวินัย ตลอดจนกำหนดเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย ซึ่งเป็นกระบวนการยุติธรรมในการบริหารงานบุคคลในระบบคุณธรรม เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นธรรมและความมั่นคงในอาชีพราชการแก่ข้าราชการพลเรือน ทั้งนี้ การอุทธรณ์ คือการที่ข้าราชการพลเรือนผู้ถูกลงโทษทางวินัยใช้สิทธิร้องขอให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายได้ยกเรื่องขึ้นพิจารณาใหม่ ในทางที่เป็นคุณแก่ตน⁴ กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนได้กำหนดเกี่ยวกับการอุทธรณ์ และการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไว้ ดังนี้

¹ สำนักงานศาลปกครอง. (2550). *สรุปแนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด เรื่องการบริหารงานบุคคลภาครัฐ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง. หน้า 1-5.

² สำนักพัฒนาระบบงานคดีปกครอง. (2551). *แนวคำวินิจฉัยคดีปกครองเกี่ยวกับวินัยข้าราชการ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง. หน้า 6-7.

³ สำนักงาน ก.พ.. (2531). *คู่มือการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2518*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ไทยพิมพ์. หน้า 1-3.

⁴ เรื่องเดียวกัน. หน้า 360.

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 125 วรรคหนึ่ง⁵ บัญญัติเกี่ยวกับการอุทธรณ์ (Appeal) คำสั่งลงโทษวินัยอย่างไม่ร้ายแรงไว้ว่า หากเป็นคำสั่ง (Decision) ของผู้บังคับบัญชาในราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่ต่ำกว่าผู้ว่าราชการจังหวัดให้อุทธรณ์ต่อ อ.ก.พ. จังหวัด การอุทธรณ์คำสั่งของผู้บังคับบัญชาในราชการบริหารส่วนกลางที่ต่ำกว่าอธิบดีให้อุทธรณ์ต่อ อ.ก.พ. กรม การอุทธรณ์คำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดหรืออธิบดีให้อุทธรณ์ต่อ อ.ก.พ. กระทรวง เมื่อคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์แล้วแต่กรณีวินิจฉัย (Adjudcate) เป็นประการใด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด อธิบดี หรือรัฐมนตรีเจ้าสังกัด แล้วแต่กรณีสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น ส่วนการอุทธรณ์คำสั่งของนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี หรือปลัดกระทรวง หรือคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งตั้งตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี หรือตามมติของ อ.ก.พ. กระทรวง ให้อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เมื่อคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์แล้วให้รายงานนายกรัฐมนตรีพิจารณาสั่งการ กรณีนายกรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ และคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ได้พิจารณาความเห็นของนายกรัฐมนตรีแล้วยืนยันตามมติเดิมให้รายงานต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา วินิจฉัย สำหรับการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษวินัยอย่างไม่ร้ายแรง มาตรา 126⁶ บัญญัติให้อุทธรณ์ต่อ

⁵ มาตรา 125 การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน ให้อุทธรณ์ได้ภายในสามสิบ วันนับแต่วันทราบคำสั่งโดยให้อุทธรณ์ ดังนี้

(1) การอุทธรณ์คำสั่งของผู้บังคับบัญชาในราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่ต่ำกว่าผู้ว่าราชการจังหวัด ให้อุทธรณ์ต่อ อ.ก.พ. จังหวัด และให้ อ.ก.พ. จังหวัด เป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ เมื่อ อ.ก.พ. จังหวัด มีมติเป็นประการใด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น

(2) การอุทธรณ์คำสั่งของผู้บังคับบัญชาในราชการบริหารส่วนกลางที่ต่ำกว่าอธิบดี ให้อุทธรณ์ต่อ อ.ก.พ. กรม และให้ อ.ก.พ. กรม เป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ เมื่อ อ.ก.พ. กรม มีมติเป็นประการใด ให้อธิบดีสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น

(3) การอุทธรณ์คำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัด หรืออธิบดี ให้อุทธรณ์ต่อ อ.ก.พ.กระทรวง เจ้าสังกัด และให้ อ.ก.พ. กระทรวง เป็นผู้พิจารณา เมื่อ อ.ก.พ. กระทรวง มีมติเป็นประการใด ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น

(4) การอุทธรณ์คำสั่งของนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีเจ้าสังกัด หรือปลัดกระทรวงหรือคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ซึ่งตั้งตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือตามมติของ อ.ก.พ. กระทรวง ให้อุทธรณ์ต่อ ก.พ. และให้นำมาตรา 126 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

๑๗๑

๑๗๑

⁶ มาตรา 126 การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออกให้อุทธรณ์ต่อ ก.พ. ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง เมื่อ ก.พ. ได้พิจารณาวินิจฉัยแล้วให้รายงานนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการต่อไป ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยกับมติของ ก.พ. และ ก.พ. พิจารณาความเห็นของนายกรัฐมนตรีแล้วยืนยันตามมติเดิม ให้ ก.พ. รายงานต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง เมื่อคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์แล้วให้รายงานต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการในกรณีที่นายกรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ และคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนได้พิจารณาความเห็นของนายกรัฐมนตรีแล้วยังยืนยันตามเดิม ให้คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนรายงานต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาวินิจฉัย และเมื่อผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุได้ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยอุทธรณ์แล้วจะอุทธรณ์ต่อไปอีกมิได้

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 114⁷ บัญญัติให้การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงและคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ให้อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม หรือ ก.พ.ค. ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำสั่ง โดยต้องทำเป็นหนังสือแสดงข้อเท็จจริง (Matter of Fact) ข้อกฎหมาย (Matter of Law) และเหตุผล (Grounds) ในการอุทธรณ์ให้เห็นว่าได้ถูกลงโทษทางวินัยโดยไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นธรรมอย่างไร ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์นั้น คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีอำนาจสั่งไม่รับอุทธรณ์ ยกอุทธรณ์ ยกเลิกคำสั่งลงโทษทางวินัย เปลี่ยนสถานโทษทางวินัยให้เป็นสถานโทษหรืออัตราโทษที่เบาลง ยกโทษทางวินัย แก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อความให้ถูกต้องเหมาะสม เมื่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์แล้วมีผลผูกพันให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยนั้น สำหรับผู้อุทธรณ์หากไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีสิทธินำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุด⁸

สำหรับพัฒนาการของตรวจสอบการทุจริตในประเทศไทยนั้น มีทั้งการดำเนินการระบบปกติและระบบพิเศษ ระบบปกติจะอาศัยกระบวนการดำเนินการคดีอาญาและการดำเนินการทางวินัย ซึ่งมีอุปสรรคและข้อบกพร่องทำให้การตรวจสอบไม่มีประสิทธิภาพ จึงมีการสร้างระบบการตรวจสอบการทุจริตระบบพิเศษขึ้นและพัฒนาเรื่อยมา ภายหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 รัฐบาลในสมัยของนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้ให้ความสำคัญในการปราบปรามการทุจริต โดยได้แต่งตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ หรือ คณะกรรมการ ป.ป.ป. ขึ้น ต่อมาได้มีการประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติ

⁷ มาตรา 114 ใดถูกสั่งลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการตามมาตรา 110 (1) (3) (5) (6) (7) และ (8) ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำสั่ง

การอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.ค.

⁸ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม สำนักงาน ก.พ. (2554). *ก.พ.ค. ผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรม เล่ม 1*. กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัด บางกอกบลิ๊ต. หน้า 11-13.

มิชอบในวงราชการทำหน้าที่สืบสวนสอบสวนและชี้มูลความผิดเกี่ยวกับความผิดทางวินัย ความผิดทางอาญา และความผิดฐานร่ำรวยผิดปกติ โดยในส่วนของกรณีชี้มูลความผิดทางวินัย (Disciplinary Offences) ต้องรายงานนายกรัฐมนตรีนายกรัฐมนตรีเพื่อส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการที่เกี่ยวข้องแล้วแจ้งผลให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการภายในระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนด เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการปฏิบัติหน้าที่มาระยะหนึ่งได้ประสบปัญหาหลายประการ เช่น กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการยังคงดำรงตำแหน่งข้าราชการในขณะเดียวกัน สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการไม่มีความเป็นอิสระ เป็นต้น ต่อมาได้มีการผลักดันให้มีการปฏิรูปทางการเมือง และในที่สุดได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (The National Anti-Corruption Commission) เป็นองค์กรหลักในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต⁹ ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในการไต่สวนและวินิจฉัยเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรม และกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดทางวินัย เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ทำการไต่สวนและพิจารณามีมติว่าข้าราชการผู้ใดกระทำความผิดวินัย ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะส่งรายงานและเอกสารพร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุเพื่อให้พิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติภายในสามสิบวัน โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนอีก และเมื่อได้มีการออกคำสั่งลงโทษทางวินัย (Disciplinary Penalty) แล้วต้องส่งสำเนาคำสั่งลงโทษทางวินัยต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ออกคำสั่ง¹⁰ สำหรับผู้ถูกลงโทษทางวินัยมีสิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งดังกล่าว¹¹

⁹ สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ. (2546). *คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญ*. รายงานการวิจัยสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ. หน้า 1-24.

¹⁰ สำนักกฎหมาย. (2555). *พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542*. นนทบุรี: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. หน้า 95-110.

¹¹ มาตรา 96 ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษตามมาตรา 89/4 หรือมาตรา 93 จะใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมายระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหา นั้นๆก็ได้ ทั้งนี้ ต้องใช้สิทธิดังกล่าวภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งดังกล่าว

หลังจากใช้บังคับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ๑๓ มาตรา ๑๓๖ ได้เกิดประเด็น (Issue) ปัญหาเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย เมื่อสำนักงานกฤษฎีกาได้รับคำร้องขอทบทวนคำสั่งลงโทษจากข้าราชการพลเรือนนอกจากราชการตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติ และได้มีการอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (The Civil Service Commission) ต่อมาคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนได้หารือไปยังคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับอำนาจ (Competency) ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ จากนั้นคณะกรรมการกฤษฎีกาตอบข้อหารือดังกล่าวสรุปความได้ว่า กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตไม่ได้มีบทบัญญัติจำกัดอำนาจหรือดุลพินิจของคณะกรรมการซึ่งมีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์แต่อย่างใด ดังนั้น คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ซึ่งรวมถึงการรับฟังข้อเท็จจริงเพิ่มเติมได้ด้วย¹² คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนจึงพิจารณาอุทธรณ์ดังกล่าวแล้วมีมติเปลี่ยนแปลงฐานความผิดและมิมติในคำสั่งลงโทษทางวินัยโดยให้ทำทัณฑ์บนผู้อุทธรณ์เป็นหนังสือ จากนั้นประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยประเด็นปัญหาเรื่องดังกล่าว ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเรื่องดังกล่าว¹³ สรุปความได้ว่า ในการอุทธรณ์ตามกฎหมายทั้งสองฉบับมีความแตกต่างกัน โดยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ใช้คำว่า “อุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษ”¹⁴ ส่วนพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ใช้คำว่า “อุทธรณ์คำสั่งลงโทษ”¹⁵ การใช้สิทธิอุทธรณ์อันเนื่องมาจากการลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและ

¹² สำนักกฎหมายปกครอง. (๒๕๕๕). *งานวิเคราะห์ความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกาและคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. หน้า ๒-๓๓.

¹³ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒/๒๕๔๖. เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ. เล่ม ๑๒๐ ตอน ๑๒๑ ก ราชกิจจานุเบกษา วันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๔๖.

¹⁴ มาตรา ๑๖ ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษตามมาตรา ๘๙/๔ หรือมาตรา ๑๐๓ จะใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับ ผู้ถูกกล่าวหา นั้น ๆ ก็ได้ ทั้งนี้ ต้องใช้สิทธิดังกล่าวภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งดังกล่าว

¹⁵ มาตรา ๑๒๖ การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษปลดออก หรือไล่ออก ให้อุทธรณ์ต่อ ก.พ. ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ทราบคำสั่ง เมื่อ ก.พ. ได้พิจารณาวินิจฉัยแล้ว ให้รายงานนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาส่งต่อไป ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยกับมติของ ก.พ. และ ก.พ. พิจารณาความเห็นของนายกรัฐมนตรีแล้วยืนยันตามมติเดิม ให้ ก.พ. รายงานต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติต้องอยู่ภายในขอบเขตของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตบัญญัติไว้เท่านั้น คณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์จึงมีอำนาจพิจารณาได้เฉพาะเรื่องดุลพินิจ (Discretion) ในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติเท่านั้น ต่อมาคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนจึงได้พิจารณาเพิกถอน (Revoke) มติครั้งที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ครั้งดังกล่าว และพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์เรื่องดังกล่าวใหม่แล้วมีมติให้ลดโทษผู้อุทธรณ์จากไล่่ออกจากราชการ เป็นให้ลงโทษปลด ผู้อุทธรณ์ออกจากราชการผู้ถูกลงโทษปลดออกจากราชการจึงยื่นฟ้องปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และนายกรัฐมนตรี แต่ศาลปกครองไม่รับคำฟ้องคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไว้พิจารณา เนื่องจากเห็นว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติยังไม่มีผลกระทบต่อสิทธิ (Right) หรือสถานภาพ (Status) ของผู้ฟ้องคดี

ปัญหาที่เกี่ยวกับการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติได้เกิดต่อเนื่องเรื่อยมา จนถึงกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติชี้มูลความผิดวินัยอย่างร้ายแรงข้าราชการพลเรือนตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 85 (1) กรณีคลื่นแก๊สไม่นำเรื่องที่พนักงานส่วนตำบลรายหนึ่งได้ขอความเห็นชอบในการเลื่อนระดับและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นเสนอต่อคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลพิจารณา¹⁶ ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุได้มีคำสั่งลงโทษปลดข้าราชการรายดังกล่าวออกจากราชการตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติ จากนั้นผู้ถูกลงโทษปลดออกจากราชการได้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม และคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ได้พิจารณาวินิจฉัยว่า พฤติกรรมการกระทำของผู้อุทธรณ์ไม่เข้าองค์ประกอบอันเป็นความผิดตามฐานที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติแต่อย่างใด แต่คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมไม่สามารถที่จะมีคำวินิจฉัยเปลี่ยนแปลงฐานความผิดเป็นฐานอื่นได้ จึงมีมติยกอุทธรณ์ จากนั้นผู้ถูกลงโทษปลดออกจากราชการจึงได้นำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษปลดออกจากราชการ และมติคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

¹⁶ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขคำที่ ฟ. 7/2554 คดีหมายเลขแดงที่ ฟ. 26/2557 เรื่อง คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด โดยศาลปกครองสูงสุดพิพากษาเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยและมติ ก.พ.ค. ที่ยกอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ เพราะการออกคำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิด เป็นการลงโทษซ้ำในการกระทำความผิดเรื่องเดียวกันที่ผู้ฟ้องคดีได้ลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงแล้ว

ต่อมาศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษา (Judgement) คดีดังกล่าวสรุปความได้ว่า ขณะที่ผู้ฟ้องคดีกระทำการตามที่ถูกกล่าวหา นั้น ฐานความผิดทางวินัยตามที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติว่าผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดทางวินัยยังไม่มีผลใช้บังคับ การพิจารณาความผิดจึงต้องพิจารณาตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับขณะกระทำความผิด และเมื่อพิจารณาถึงพฤติกรรม (Act) ของผู้ฟ้องคดีแล้ว พฤติกรรมไม่ได้เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง แต่เป็นเพียงความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงเท่านั้น การที่ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุมีคำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติ และมีมติของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมที่ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคำสั่งทางปกครอง (Order Administrative) ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ต่อมาในปีเดียวกันศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษากรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ชี้มูลความผิดวินัยอย่างร้ายแรงข้าราชการพลเรือนจำนวนห้ารายที่ได้รับแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาจ้างปรับปรุงระบบจ่ายกระแสไฟฟ้าแรงต่ำโรงพยาบาลแห่งหนึ่ง¹⁷ ปลัดกระทรวงสาธารณสุขในฐานะผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุจึงได้มีคำสั่งลงโทษไล่ข้าราชการที่เกี่ยวข้องออกจากราชการ ผู้ถูกลงโทษทางวินัยได้อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ต่อมาคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมได้พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยแล้ว เห็นว่าพฤติกรรมของผู้อุทธรณ์นั้นเป็นเพียงความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง แต่เนื่องจากไม่อาจที่จะมีคำวินิจฉัยเปลี่ยนแปลงฐานความผิดเป็นฐานอื่นได้ จึงมีมติให้ลดโทษทางวินัยผู้อุทธรณ์จากโทษไล่ออกจากราชการเป็นโทษปลดออกจากราชการ จากนั้นผู้ถูกลงโทษปลดออกจากราชการได้นำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษปลดออกจากราชการ ต่อมาศาลปกครองสูงสุด มีคำวินิจฉัยว่าพฤติกรรมของผู้ฟ้องคดีทั้งห้ารายเป็นเพียงความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงเท่านั้น การที่คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์โดยให้ลงโทษเป็นปลดออกจากราชการ และการที่สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขได้มีคำสั่งลดโทษผู้ฟ้องคดีทั้งห้าจากไล่ออกจากราชการเป็นปลดออกจากราชการจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

¹⁷ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขดำที่ พ. 164/2554 คดีหมายเลขแดงที่ พ. 30/2557 เรื่อง คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาเพิกถอนมติคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมที่ลดโทษทางวินัยผู้ฟ้องคดีจากสถานโทษไล่ออกจากราชการเป็นสถานโทษปลดออกจากราชการ ทั้งที่ตามพยานหลักฐานในสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น พฤติกรรมของผู้ฟ้องคดีไม่เป็นความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิด และเพิกถอนคำสั่งของผู้มีอำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้งที่ลดโทษทางวินัยผู้ฟ้องคดีจากสถานโทษไล่ออกจากราชการเป็นสถานโทษปลดออกจากราชการตามมติของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

นอกจากประเด็นปัญหาข้างต้นแล้ว ยังปรากฏประเด็นปัญหาเกี่ยวกับความไม่เป็นเอกภาพของกฎหมายที่กำหนดเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย โดยตามนัยกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน และกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการปกครองนั้น ผู้อุทธรณ์สามารถอุทธรณ์ได้ทั้งประเด็นปัญหาข้อเท็จจริง (Matter of Law) ประเด็นปัญหาข้อกฎหมาย (Matter of Law) และประเด็นเกี่ยวกับความเหมาะสม (Applicable) ของการใช้ดุลพินิจ และคณะกรรมการที่ทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ในประเด็นข้างต้นได้อย่างรอบด้าน แต่สำหรับการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมตินั้น ผู้อุทธรณ์มีสิทธิอุทธรณ์ได้เฉพาะดุลพินิจในการกำหนดโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุเท่านั้น และคณะกรรมการที่ทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์มีอำนาจพิจารณาได้เฉพาะความเหมาะสมของการใช้ดุลพินิจในการกำหนดโทษทางวินัยเท่านั้น นอกจากนี้ ยังมีประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการนำระบบอุทธรณ์บังคับมาใช้บังคับกับการฟ้องคดีเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติ ทั้งนี้ การอุทธรณ์ดุลพินิจในการพิจารณากำหนดโทษทางวินัยนั้นไม่สามารถที่จะเยียวยาหรืออำนวยความสะดวกเป็นธรรมให้กับผู้อุทธรณ์ได้อย่างเต็มที่เหมือนกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองทั่วไป แต่หากไม่ดำเนินการผู้อุทธรณ์ก็จะไม่มีสิทธินำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองได้ และปัญหาเกี่ยวกับความไม่เสมอภาคและความล่าช้าในการอำนวยความสะดวกเป็นธรรมให้กับผู้ถูกลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติ หลังจากการอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดสถานโทษทางวินัยเกี่ยวกับการตรวจสอบ

จากความเป็นมาและสภาพปัญหาเกี่ยวกับปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษกรณีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติชี้มูลความผิดดังกล่าวข้างต้นนั้น ผู้วิจัยมีความสนใจเป็นอย่างยิ่งที่จะศึกษาเกี่ยวกับแนวความคิดเกี่ยวกับการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัย มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัย เพื่อนำไปวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยกรณีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติชี้มูลความผิด และเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาและปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัย กรณีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติชี้มูลความผิด ทั้งนี้ เพื่อสร้างกลไกในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และเพื่ออำนวยความสะดวกเป็นธรรมกับผู้ถูกลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติได้อย่างทันทั่วทั้งบนพื้นฐานของหลักกฎหมาย (Principles of Law) ที่เกี่ยวข้อง

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงความเป็นมาและสภาพปัญหาเกี่ยวกับการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัย กรณีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งมูลความผิดทางวินัย
2. เพื่อศึกษาถึงแนวความคิด หลักการพื้นฐานสำคัญเกี่ยวกับการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยตามระบบกฎหมายของประเทศไทยและต่างประเทศ
3. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัย กรณีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งมูลความผิด
4. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัย กรณีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งมูลความผิด
5. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาและปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัย กรณีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งมูลความผิด

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 96 บัญญัติให้ผู้ถูกลงโทษทางวินัยมีสิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจการกำหนดโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุนั้น ก่อให้เกิดปัญหาความไม่เป็นเอกภาพของระบบการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย ปัญหาการนำระบบอุทธรณ์มาใช้บังคับกับการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยทั้งที่ไม่สามารถอำนวยความสะดวกเป็นธรรมแก่ผู้อุทธรณ์ได้อย่างแน่แท้แต่กลับเป็นการกำหนดเงื่อนไขทางกฎหมายที่ไม่จำเป็นก่อนนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครอง และปัญหาความไม่เสมอภาคและความล่าช้าในการอำนวยความสะดวกให้ผู้ถูกลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติ เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งเป็นองค์กรอิสระและเป็นองค์กรภายนอกฝ่ายปกครองซึ่งมูลความผิดวินัยข้าราชการและผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจู้ได้พิจารณาโทษทางวินัยและได้มีคำสั่งลงโทษทางวินัยแล้ว ไม่ควรบัญญัติให้มีการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยต่อองค์กรภายในฝ่ายปกครองอีก แต่ควรให้สิทธินำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองโดยตรง และในคดีดังกล่าวควรเสนอให้มีการตรากฎหมายกำหนดแนวปฏิบัติให้เรียกคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเข้าเป็น

คู่มือในทศคดี ทั้งนี้ เพื่อเป็นการแก้ไขประเด็นปัญหาข้างต้นและเพื่อเป็นการสร้างกลไกการควบคุม และตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ดังนั้น จึงควรศึกษาเพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมในการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป

1.4 วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษาในวิทยานิพนธ์นี้ เป็นการศึกษาวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) ด้วยวิธีการศึกษาค้นคว้าและรวบรวมเอกสารภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ ทั้งจากเอกสารชั้นปฐมภูมิ เช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ และคำวินิจฉัยต่าง ๆ เช่น คำวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญ คำพิพากษาและคำสั่งศาลปกครอง ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา คำวินิจฉัย อุตสาหกรรมของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม และเอกสารชั้นทุติยภูมิ เช่น หนังสือ งานวิจัย วิทยานิพนธ์ วารสารทางกฎหมาย ตลอดจนเอกสารทางวิชาการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

1.5 ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาแนวความคิดและมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษ ทางวินัยตามระบบกฎหมายของประเทศไทยและต่างประเทศ สภาพปัญหาเกี่ยวกับการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัย สาเหตุแห่งปัญหาเกี่ยวกับการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัย กรณีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งมีความผิดตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหา และปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัย กรณีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งมีความผิด

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อทราบถึงความเป็นมาและสภาพปัญหาเกี่ยวกับการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัย กรณีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งมีความผิดทางวินัย
2. เพื่อให้มีความเข้าใจเกี่ยวกับแนวความคิด หลักการพื้นฐานสำคัญเกี่ยวกับการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยตามระบบกฎหมายของประเทศไทยและต่างประเทศ
3. เพื่อให้เข้าใจถึงมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัย กรณีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งมีความผิด

4. เพื่อให้รู้สาเหตุแห่งปัญหาการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัย กรณีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติชี้มูลความผิด

5. เพื่อให้ทราบถึงเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาและปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัย กรณีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติชี้มูลความผิด